

Совершенный контроль: выборочный, профилактический и вежливый



На этой неделе бизнес-сообщество получило один из самых ожидаемых документов «либерализационного» пакета: Указ от 16.10.2017 № 376 «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности». Им вносится множество поправок в Указ от 16.10.2009 № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь», предусматривающих изменение формата и акцентов государственного контроля в экономической сфере. Рассмотрим основные новшества, которые призваны минимизировать

вмешательство контролеров в хозяйственную деятельность субъектов предпринимательства.

Основными целями Указа № 376 было объявлено смещение акцента в контрольной деятельности на профилактическую работу, замену плановых проверок выборочными, ограничение необоснованного вмешательства контролеров в работу субъектов хозяйствования и усиление ответственности проверяющих за свои действия. Все это действительно имеется, правда, иногда с существенными оговорками. Новые подходы могут несколько сократить общее число проверок, но в гораздо большей степени будут способствовать повышению эффективности и результативности государственного контроля в экономике за счет концентрации внимания ревизоров на наиболее важных направлениях.

Доверяй и проверяй

Как и ранее, запрещается незаконное вмешательство в деятельность проверяемого субъекта, а нарушение этого требования грозит контролерам ответственностью. Впрочем, штраф за это по ст. 23.82 КоАП (от 20 до 50 БВ) до сих пор встречался у нас нечасто.

Декларируется, что проверяемый субъект признается добросовестно исполняющим требования законодательства, пока не доказано иное, в случае неясности или нечеткости предписаний акта законодательства решения должны приниматься в пользу проверяемого субъекта, а проверки не должны нарушать его производственно-хозяйственную деятельность. Эти нормы лишь «переехали» из п. 15 Указа № 510 в пункт 2, что, очевидно, должно подчеркнуть их первоочередность в системе контроля.

Проверки в ассортименте

Главное новшество Указа № 376 – замена плановых проверок выборочными. Они будут назначаться с учетом критериев оценки степени риска для отбора проверяемых субъектов при проведении выборочной проверки и на основании результатов анализа имеющейся в распоряжении контролирующего (надзорного) органа информации, свидетельствующей о высокой степени риска нарушений законодательства и невозможности их выявления и (или) устранения иными формами контроля. При назначении выборочной проверки будет учитываться информация, представленная проверяемым субъектом по контрольному списку вопросов (чек-листу), административные данные, аудиторское заключение (при его наличии), а также полученная в ходе осуществления профилактических и предупредительных мер или от органов уголовного преследования по возбужденному уголовному делу, от судов по находящимся в их производстве делам, или от государственного органа, иностранного государства, иной организации или физического лица.

Чек-листами всем контролирующим госорганам (кроме прокуратуры) предстоит обзавестись до 1 января 2018 г. Кроме того, государственным органам, наделенным контрольными функциями, до 1 февраля 2018 г. надлежит утвердить критерии оценки степени риска для отбора проверяемых субъектов для проведения выборочных проверок. Эти критерии будут определяться КГК и рядом других министерств и ведомств по согласованию с Межведомственным советом по контрольной (надзорной) деятельности на основании методики формирования системы оценки риска. Ее до 1 декабря 2017 г. должен утвердить Совмин по согласованию с КГК и Генпрокуратурой. От этого документа будут зависеть круг проверяемых лиц и, отчасти, частота выборочных проверок.

Такой риск-ориентированный подход может оказаться гораздо эффективнее, чем действовавшая до сих пор система плановых проверок. Контролерам меньше придется тратить времени на проверки компаний, где нарушения если и возможны, то заведомо незначительны. Зато все усилия можно будет сосредоточить на тех, чья деятельность действительно сопряжена с высокими рисками или по которым уже имеются сигналы о серьезных нарушениях. Вопрос лишь в системе оценки рисков. Останутся ли в ней столь же формальные критерии, как в старой редакции Указа № 510, или межведомственный совет воспользуется мировым опытом в этой сфере?

Выборочные проверки одного проверяемого субъекта в течение календарного года могут быть осуществлены несколькими контролирующими (надзорными) органами только в форме совместной проверки. Проведение нескольких выборочных проверок одного и того же проверяемого субъекта в течение календарного года не допускается. Не допускается также проведение в течение 3 календарных лет нескольких выборочных проверок одного и того же субъекта как данным органом, так и его вышестоящим органом, их структурными подразделениями (территориальными органами, подчиненными организациями). Но проведение в течение календарного года выборочной проверки обособленного подразделения не исключает возможности проведения в том же году выборочной проверки самой организации, а также ее иного обособленного подразделения.

Для назначения выборочной проверки календарные периоды исчисляются контролирующим (надзорным) органом с учетом установленной сферы контроля с года окончания предыдущей выборочной проверки или плановой, проведенной до конца текущего года (включая этот год), как данным органом, так и его вышестоящим органом, их структурными подразделениями (территориальными органами, подчиненными организациями).

При отсутствии предыдущей выборочной проверки или плановой, проведенной до 1.01.2018 г., выборочная проверка может быть назначена после истечения 2-летнего срока со дня создания проверяемого субъекта. Порядок установления сроков проведения совместных проверок будет определять КГК. Он же до 15 декабря 2018 г. должен сформировать планы выборочных проверок на I полугодие 2019 г. Так что новый порядок отбора кандидатов для проведения выборочных проверок будет действовать только с 2019 г.

Предписания на проведение проверок и их регистрация с централизованным учетом будут формироваться в рамках интегрированной автоматизированной системы контрольной (надзорной) деятельности. Эту систему предстоит доработать в части назначения внеплановых проверок – до 1.12.2017 г., формирования планов выборочных проверок – до 1.07.2018 г., в отношении иных требований Указа – до конца 2020 г. Кстати, работы над этой системой в рамках Государственной программы развития цифровой экономики и информационного общества обойдутся всего в 1,4 млн. BYN.

Профилактика без остановки

Особая роль в контрольной деятельности теперь отводится мерам профилактического и предупредительного характера. Эти меры включают проведение мониторинга с направлением рекомендаций по устранению и недопущению выявленных при этом недостатков, разъяснительную работу о порядке соблюдения требований законодательства и их применении на практике, информирование (в т.ч. через Интернет и СМИ) о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок, а также проведение семинаров, круглых столов и т.п.

Отметим, что Указ № 510 не допускает взимание контролирующими (надзорными) органами платы с проверяемых субъектов за осуществление проверок, за исключением возмещения (оплаты) в некоторых случаях затрат, связанных с проведением исследований, испытаний, экспертиз, привлечением экспертов, специалистов, отбором проб и образцов и т.п. А вот насчет платности некоторых профилактических мероприятий, например, семинаров, ничего не сказано.

Переключка контролеров

Проводить проверки вправе только ведомства, включенные в перечень уполномоченных на то контролирующих (надзорных) органов. Их число сократилось с нынешних 39 до 28. В частности, из него исключены МВД, КГБ, ГКНТ, НАН, Госкомитет судебных экспертиз, министерства связи, энергетики, спорта и туризма и т.д. Заметим, что некоторые из этих органов сохраняют свои контрольные функции, но они просто выведены за рамки Указа № 510.

Выбыли и органы ведомственного контроля, а Указ от 22.06.2010 № 325, регулирующий его деятельность, признан утратившим силу. Впрочем, ожидается, что службы ведомственного контроля не исчезнут. Власти надеются переориентировать их на выполнение функций, которые в современной практике корпоративного управления возлагаются на подразделения внутреннего аудита. Следовательно, такие службы должны стать для министерств, концернов и исполкомов инструментами реализации полномочий собственника для обеспечения эффективности работы подчиненных предприятий.

Сохранится и общественный контроль. В его рамках проверки в случаях и порядке, установленных законодательством, могут проводить профсоюзы, их объединения и организационные структуры.

Делегирование контролирующими (надзорными) органами своих полномочий иным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, а также осуществление проверочных мероприятий не допускается. Исключение сделано для организаций энергетики, которые будут до 1 января 2019 г. осуществлять энергетический и газовый надзор.

Предложение, от которого нельзя отказаться

Мероприятия технического (технологического, поверочного) характера, как подчеркивается в Указе № 376, должны иметь предупредительно-профилактическую направленность. При этом не допускается проведение по относящимся к ним вопросам выборочных и внеплановых проверок. По результатам проведения таких мероприятий контролирующие (надзорные) органы в случае выявления нарушений выносят требование (предписание) об их устранении в установленный срок. В случае выявления нарушений законодательства, создающих угрозу национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде, направляется предложение о приостановлении (запрете) деятельности субъекта или его подразделений, или требование (предписание) о приостановлении (запрете)

производства и (или) реализации товаров (работ, услуг), эксплуатации транспортных средств – до устранения выявленных нарушений. Далее – дело добровольное. Если нарушения устраняются, о них следует письменно сообщить контролирующему органу с приложением подтверждающих документов, а также предоставить ему возможность удостовериться во всем на месте. Если все требования выполнены в установленный срок, обойдется без мер ответственности. В противном случае придется пенять на самих себя. Если же компания сочтет нецелесообразным приостанавливать свою деятельность, контролирующему органу придется обращаться в суд. Очевидно, что такой порядок гораздо демократичнее, чем нормы приснопамятного Указа от 5.12.2014 № 567, который, впрочем, не отменен.

Внеплановые проверки

По-прежнему запрещается проведение проверок в течение 2 лет организаций (кроме созданных в порядке реорганизации), индивидуальных предпринимателей – со дня госрегистрации, обособленных подразделений – со дня присвоения учетного номера плательщика, представительств иностранных компаний – со дня создания, а также индивидуальных адвокатов, ремесленников и субъектов агроэкотуризма. Указом № 376 в этот список добавлена деятельность проверяемого субъекта в отношении объекта строительства в течение 2 лет после его ввода в эксплуатацию. Но этот запрет не касается внеплановых проверок, которые могут назначаться по поручению Президента, а в ряде случаев – Комитетом госконтроля (либо по его поручению территориальными органами КГК и финансовых расследований), ГТК (либо по его поручению таможнями), МНС, в т.ч. в отношении субъектов, включенных в «лжепредпринимательский» реестр, а также иных проверяемых субъектов – при наличии сведений о совершении сделок (операций) с субъектами, включенными в реестр, Нацбанком в рамках банковского надзора и контроля за деятельностью микрофинансовых организаций и форекс-компаний, а также по вопросам использования бюджетных средств, государственного имущества, мер господдержки.

Такие внеплановые проверки назначаются руководителем контролирующего (надзорного) органа (в т.ч. территориального органа, структурного подразделения, подчиненной организации) или его уполномоченным заместителем в пределах компетенции данного органа с соблюдением иных требований Указа № 510.

Вновь созданные субъекты избавлены от внеплановых проверок в рамках санитарного, пожарного надзора, соблюдения требований технических нормативных правовых актов при строительстве и некоторых других.

Для остальных субъектов внеплановые проверки могут назначаться по поручению Президента, Совмина, председателем КГК и его заместителями, председателями комитетов госконтроля областей, начальниками управлений областных и столичного ДФР КГК, Генеральным прокурором и его заместителями, прокурорами областей, г. Минска, руководителем иного контролирующего (надзорного) органа (кроме территориального органа, структурного подразделения, подчиненной организации) и одним из уполномоченных им заместителей в пределах компетенции этого органа – по основаниям, перечисленным в п. 12 Указа № 510, которые почти не изменились.

В случае реорганизации субъекта, включенного в план выборочных проверок, по решению соответствующего контролирующего органа может быть назначена выборочная проверка юрлица – правопреемника.

Кроме того, могут проводиться внеплановые дополнительные проверки – для подтверждения обоснованности доводов, изложенных в возражениях по акту (справке) проверки либо в жалобе на решение контролеров, требование (предписание) об

устранении нарушений, для изучения дополнительных вопросов по уголовным и судебным делам, либо по причине несоблюдения проверяющим (руководителем проверки) установленного порядка проведения проверок.

Сохранятся и внеплановые тематические оперативные проверки, которые в ряде случаев проводятся органами КГК, Госинспекции охраны животного и растительного мира, МНС, МАРТ, саннадзора, Госстандартом, Нацбанком, Минздравом.

Дела давно минувших дней

Еще одно важное новшество: ограничение проверяемого периода до 3 календарных лет, а налоговых проверок – до 5 календарных лет, предшествующих году, в котором принято решение о назначении проверки, плюс истекший период текущего года.

С одной стороны, это избавит субъектов хозяйствования от угрозы начисления пеней, достигающих порой за ряд лет астрономических сумм. Но еще больше это облегчит труд ревизоров: им не придется «шерстить» пыльные папки и припоминать нормы законодательства, существовавшие 10–20 лет назад – зачастую с мизерным результатом.

Впрочем, иной период может быть установлен законодательными актами. Кроме того, проверяемый период в соответствии с Указом № 376 не ограничивается в ряде случаев, в т.ч. если проверка проводится по поручению Президента, Совмина, председателя КГК, Генпрокурора и их заместителей, по поручениям органов уголовного преследования по возбужденным уголовным делам, для проведения проверки соблюдения бюджетного законодательства, законодательства об использовании бюджетных средств и госимущества, об использовании и охране окружающей среды, использовании мер господдержки, банковского надзора, проведения дополнительных проверок и т.п. Так что если по каким-то причинам начальству захочется, можно и припомнить кому-нибудь давние грехи. Поэтому не стоит торопиться избавляться от документов, даже если истек срок их архивного хранения.

В случае представления уточненных налоговых деклараций, в которых увеличивается или возникает убыток (по налогу на прибыль) или увеличиваются налоговые вычеты (по НДС) за период свыше 5 лет, проверка будет проводиться за период, за который представлена уточненная налоговая декларация.

При ликвидации юридического лица (прекращении деятельности ИП), у которого не было движения по банковским счетам в течение 36 месяцев подряд, налоговые органы не станут проводить выездную проверку.

Исчисление физическому лицу налога на недвижимость, земельного налога, сбора на финансирование государственных расходов будет производиться налоговым органом не более чем за 3 календарных года, предшествующих году, в котором производится такое исчисление.

Не надо грубить

Указом № 376 уточняются обязанности должностных лиц контролирующих (надзорных) органов и их ответственность за превышение своих полномочий и нарушение обязанностей, в т.ч. в случае назначения незаконной проверки. Устанавливается перечень грубых нарушений требований Указа № 510, совершенных должностным лицом данных органов. В нем, в частности, названы невнесение записи о проведении проверки в книгу учета проверок, отсутствие оснований назначения проверки и превышение установленных сроков ее проведения, требование от проверяемого субъекта представления документов и (или) информации, не

Источник: “Экономическая газета” – 2017-10-20

относящихся к вопросам, указанным в предписании на проведение проверки, не-представление проверяемому субъекту или его представителю акта (справки) проверки в установленном порядке и в положенные сроки.

Такие грубые нарушения могут повлечь штраф от 2 до 30 базовых величин, а невнесение записи в книгу учета проверок либо нарушение установленного порядка назначения проверки, в т.ч. ее необоснованное назначение, – от 20 до 100 БВ. Так что осторожными надо быть не только проверяемым субъектам, но и проверяющим.